



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA LINHA VERDE EM CURITIBA COMO UM GRANDE PROJETO URBANO

Camila Lombardi (Universidade Federal do Paraná) - lombardi.camila@gmail.com

Mestranda em Planejamento Urbano pela UFPR. Especialista em Direito à Cidade e Gestão Urbana pela Universidade Positivo. Arquiteta e Urbanista pela UFPR.

A Operação Urbana Consorciada da Linha Verde em Curitiba como um Grande Projeto Urbano

RESUMO

O artigo analisa a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde (OUC Linha Verde) em Curitiba como um Grande Projeto Urbano (GPU). Para tanto, foi utilizada a definição de Oliveira (2012) de GPU como intervenção que se caracteriza por provocar rupturas na dinâmica pré-existente de produção da cidade. A partir da análise das rupturas institucional e financeira, o texto busca compreender se a OU Linha Verde atingiu o objetivo pretendido pela Prefeitura de Curitiba de financiá-la por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). A OUC é um instrumento da política urbana realizado por meio de parcerias público-privadas em que o Estado é o coordenador do projeto, sendo a comercialização de certificados uma das formas possíveis de financiamento previstas no Estatuto da Cidade. A partir da investigação realizada, porém, verificou-se que a venda de CEPACs não foi suficiente para viabilizar a operação.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada; Grandes Projetos Urbanos; CEPAC; Linha Verde; Curitiba.

ABSTRACT

This article analyzes “Linha Verde” Urban Operation in Curitiba as a Large Scale Urban Project. Therefore, Oliveira’s (2012) definition of Large Scale Urban Project was considered as an intervention characterized by causing disruptions in the city’s pre-existing dynamics. Based on the analysis of mainly institutional and financial disruptions, the text seeks to understand whether “Linha Verde” Urban Operation achieved the objectives intended by Curitiba City Hall regarding how to finance it. The intention was to fund it mainly by selling Certificates of Additional Construction Potential (CEPAC). Urban Operation is an instrument of urban policy achievable by public-private partnerships in which the State, represented here by the City Hall administration, is the coordinator, and CEPAC’s trading is one of the financing forms foreseen in “Estatuto da Cidade”, Brazilian law for urban policy. The present article demonstrated that CEPAC’s trading was not enough to finance “Linha Verde” Urban Operation.

Keywords: Urban Operation; Large Scale Urban Project; CEPAC; Linha Verde; Curitiba.

INTRODUÇÃO

Sánchez (2001) argumenta que está em curso um processo de transformação das cidades em mercadorias, a serem vendidas através da construção de uma imagem de “cidade modelo” em um mercado internacional e altamente competitivo. Tal processo indica que a mercantilização do espaço atingiu outro patamar, correspondente ao estágio atual do capitalismo e da globalização (SÁNCHEZ, 2001).

Na produção desse espaço competitivo, a autora identifica a ação de agentes e interesses combinados em diferentes campos políticos e arranjos territoriais. Para Sánchez (2001), a análise do mercado de cidades enquanto processo permite identificar produção e circulação de bens em conjunto com a produção de imagens e discursos (SÁNCHEZ, 2001).

Assim, os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), vêm ganhando cada vez mais espaço em um contexto de produção de cidades que desejam se projetar como “cidades modelo”, operando segundo uma lógica de mercado, em que a terra urbana se transforma em ativo financeiro e o espaço em palco de espetáculos e projeção internacional.

Grandes Projetos Urbanos para Oliveira (2012) podem ser identificados pelo porte, escala e volume de recursos, mas também por implicarem rupturas na dinâmica pré-existente de produção do espaço. No caso da Operação Urbana Linha Verde em Curitiba, além do porte, é possível identificar algumas rupturas na dinâmica de produção da cidade e do planejamento urbano. O presente artigo aborda a OU Linha Verde como um GPU e analisa a forma de financiamento e os arranjos institucionais necessários para viabilizar o projeto.

A produção da imagem de Curitiba como uma “cidade modelo” está estritamente ligada ao processo político de planejamento urbano que tem como principal ator o Poder Público Municipal. Desse modo, o presente artigo analisa OU Linha Verde como um GPU e a insere no contexto do planejamento de Curitiba. Para financiar esse projeto de grande porte, a Prefeitura previu que a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) fosse a principal forma de financiamento. O texto demonstra, porém, que a comercialização desses títulos ficou aquém da expectativa. Assim, para viabilizar a operação, o Poder Público Municipal teve que buscar outras formas de financiamento e para isso formou novos arranjos institucionais.

O artigo foi estruturado em quatro partes. Na primeira é conceituada a OUC como um instrumento da política urbana previsto no Estatuto da Cidade. A segunda define o que são GPUs e porque a OU Linha Verde pode ser considerada um GPU. Posteriormente é apresentada a OU Linha Verde, como ela se insere no contexto histórico do planejamento urbano de Curitiba e são mostrados alguns dados em relação aos leilões de CEPACs e outras formas de financiamento do projeto. Por fim, nas Considerações Finais, são apresentados alguns possíveis motivos pelo insucesso financeiro da operação.

A metodologia utilizada foi a análise bibliográfica de publicações relacionados ao tema das OUCs, dos GPUs e da OU Linha Verde. As principais fontes de informação sobre a OU Linha Verde foram a Dissertação de Mestrado da arquiteta e urbanista Marcelle Borges Silva e o prospecto realizado pelo IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) em 2016. Para conceituar a OU Linha

Verde como um GPU foram utilizados os estudos de Oliveira, Sánchez e Fix, além da análise de Smolka sobre o instrumento da OUC como potencial para recuperação da mais valia fundiária por parte do Estado.

O INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento da política urbana previsto pelo art.32 da Lei Nº 10.257 de 2001, que ficou conhecida como Estatuto da Cidade:

Art. 32. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001, Art.32).

Em outras palavras, Operação Urbana Consorciada (OUC) é um projeto urbanístico com objetivo de transformar certa área através de melhorias urbanas, obras de infraestrutura, viária ou paisagística que podem, para tanto, modificar índices de uso e ocupação do solo. A OUC deve estar restrita a uma área da cidade, a ser definida por lei municipal específica com base no Plano Diretor (BRASIL, 2001).

As OUCs são financiadas por meio de parcerias público-privadas, coordenadas pelo Poder Público Municipal. Como forma de financiar a operação, a Prefeitura pode conceder Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) aos proprietários privados em troca de contrapartida financeira. O potencial adicional de construção poderá ser convertido em direito de construir somente na área objeto da operação, assim como o valor arrecadado deverá financiar estritamente as obras do projeto em questão (BRASIL, 2001).

No Brasil, a primeira OUC financiada por meio da venda de CEPAC foi a Operação Faria Lima, aprovada por lei em 1995, que teve início em 2004, após regulação do instrumento pelo Estatuto da Cidade. Outras duas experiências em São Paulo remontam à Operação Água Espreada, com início em 2001 e à Operação Água Branca, iniciada em 2013. No Rio de Janeiro, no contexto da cidade como sede de megaeventos esportivos - Jogos Panamericanos de 2007, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016 – a Operação Porto Maravilha foi instituída por lei em 2009, com prazo máximo de implantação previsto para 30 anos. Em Curitiba, a primeira experiência de OUC com venda de CEPAC foi o projeto para a Linha Verde (STROHER, 2017; CARDOSO, 2013).

O CEPAC é um título imobiliário de livre circulação no mercado que pode servir como instrumento de arrecadação pela Administração Pública para financiar projetos urbanos. Segundo Royer, títulos de base imobiliária são “papéis que contêm uma promessa de pagamento em um determinado prazo e com uma determinada remuneração, cuja valorização e ou fluxo de recursos se dá a partir de empreendimentos imobiliários” (ROYER, 2016, p. 38).

Royer (2016) aponta que, no Brasil, títulos de base mobiliária tem servido há anos para financiar a política urbana, principalmente obras de infraestrutura e moradia. A autora sustenta que esse tipo de captação de crédito no país tem sido utilizado para viabilizar projetos de grande porte, alto custo e longo prazo (ROYER, 2016).

Por fim, a Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos da política urbana brasileira que prevê a recuperação de mais valia fundiária decorrente do incremento de valor gerado por investimentos públicos, tais como licença para alterações no uso do solo e aumento de densidade construtiva (SMOLKA, 2014).

Para Smolka (2014), o fundamento do princípio de recuperação da mais valia fundiária parte do pressuposto de que a cidade é um bem produzido coletivamente. Logo, como consequência da cessão de benefícios outorgados pelo Estado ao proprietário da terra, seria justo que o poder público recuperasse parte da valorização para financiar a infraestrutura urbana e aprimorar a gestão do uso do solo (SMOLKA, 2014).

GRANDES PROJETOS URBANOS E AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Grandes Projetos Urbanos são comumente associados a obras de grande porte e volume de investimentos. Smolka (2004, apud OLIVEIRA, 2012), de fato, os define por intervenções de grande tamanho e larga escala, que requerem recursos volumosos e superfícies extensas, e que afetam consideravelmente as rendas fundiárias extraídas com o projeto.

Oliveira, contudo, incorpora a noção de ruptura à definição de Smolka. Grandes Projetos Urbanos teriam como característica o fato de romper com certa dinâmica pré-existente no espaço urbano. Esse tipo de projeto, além do porte e volume de investimentos, altera a dinâmica imobiliária, implicando descontinuidade na formação dos preços fundiários. Em conjunto, há uma ruptura na forma de operação e gestão estatal da área do projeto e nas formas de reprodução e apropriação social do espaço. O autor ainda argumenta que, no caso dos GPUs, o papel do Estado passa de regulador e defensor dos interesses coletivos para o de “facilitador” (OLIVEIRA, 2012).

Em GPUs as rupturas podem ocorrer tanto no espaço físico quanto no tecido social, em múltiplas dimensões e escalas e envolvem aspectos institucionais, legais, políticos, simbólicos e econômicos. Os grandes projetos produzem novos processos para sua legitimação entre governo, setor privado e população em geral. Além disso, transformam o ambiente construído e impõe novas formas de planejamento e práticas (OLIVEIRA, 2012).

Mariana Fix (2009) analisou a articulação entre mercado financeiro internacional, mercado de terras e legislação urbanística para estudar o caso da Operação Urbana Água Espreada em São Paulo, considerada pela autora como um grande projeto urbano. Fix contextualizou os GPUs e as OUCs no Brasil como uma tentativa de inserir o país no fluxo internacional de capital, intensificada a partir da década de 1990, com a implantação do modelo neoliberal e financeirizado da economia (FIX, 2009).

Para a autora, em países periféricos ao capitalismo, como o caso do Brasil, a inserção no fluxo de capital financeiro internacional precisa que exista previamente uma “base hospedeira”, ou seja, um processo anterior que possibilite a penetração do capital internacional. A construção dessa base exige a concentração de investimento tanto público quanto privado, capaz de mimetizar os padrões de acumulação de países centrais no capitalismo (FIX, 2009).

Assim, os agentes econômicos envolvidos em operações urbanas no Brasil acabam englobando tanto atores nacionais quanto estrangeiros e, no caso dos nacionais, do setor público e privado. Para realizar a OU Linha Verde a expectativa da Prefeitura era de que o projeto fosse financiado majoritariamente pela venda de CEPACs. Qualquer interessado em adquirir os títulos poderia comprá-los em leilão e comercializá-los ou utilizá-los, no caso do comprador ser também proprietário de terreno inserido no perímetro da operação (IPPUC, 2016).

Contudo, essa expectativa não se cumpriu, os leilões de CEPACs arrecadaram um valor muito abaixo do que a Prefeitura previu, sendo necessário recorrer a outros agentes financiadores. Desse modo, além da própria Prefeitura, entre outros agentes que financiaram a OU Linha Verde estão: União, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Caixa Econômica e AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento), além daqueles que adquiriram CEPACs em leilões (SILVA, 2018).

Assim, pode-se perceber que para viabilizar o Grande Projeto Urbano da Linha Verde, foi necessário que novos arranjos econômicos e institucionais fossem feitos. A principal ruptura a qual se refere Oliveira (2012) que caracteriza o GPU para a Linha Verde aqui analisado foi a institucional e financeira.

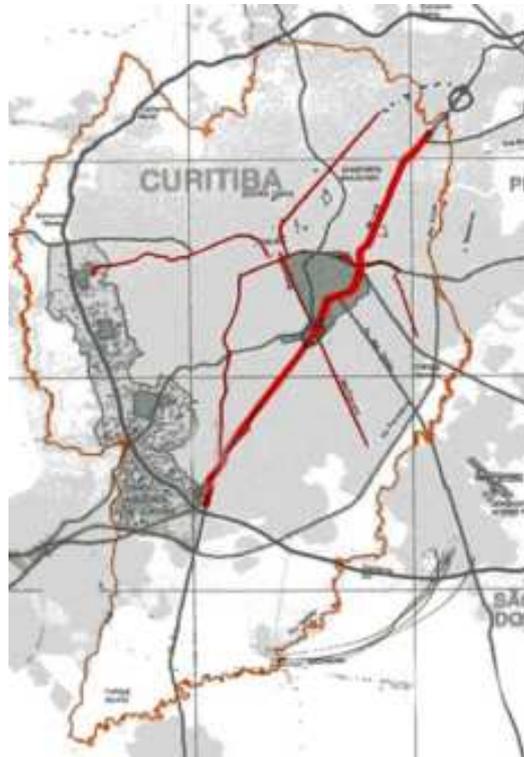
A OPERAÇÃO URBANA LINHA VERDE

A Operação Urbana Linha Verde trata-se de um projeto viário de grande porte em Curitiba de requalificação da antiga rodovia BR-116, com o objetivo de integrá-la ao tecido urbano. As premissas do projeto seguem os princípios do planejamento do município, que orientam o crescimento segundo três funções básicas: uso do solo, sistema viário e transporte coletivo (SILVA, 2018).

Apesar de tentativas anteriores da Prefeitura para solucionar os conflitos do entorno da BR-116, o projeto da Linha Verde foi institucionalizado como Grande Projeto Urbano apenas em 2011, com a aprovação da lei que criou a Operação Urbana Consorciada Linha Verde (SILVA, 2018).

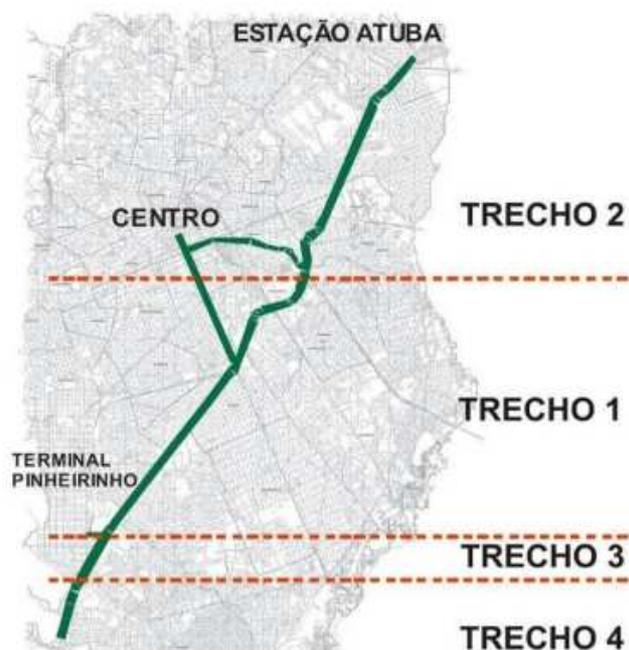
Desse modo, a OU Linha Verde está inserida em um contexto de tentativa de mitigação do impacto que a ocupação do entorno da BR-116 trouxe para a cidade. O projeto modifica um dos eixos de integração viária de 22km de extensão, atravessa 22 bairros e liga o sul ao norte de Curitiba (IPPUC, 2016).

FIGURA 1 – EIXO DA LINHA VERDE



FONTE: IPPUC (2016).

FIGURA 2 – TRECHOS DE IMPLANTAÇÃO DO PROJETO LINHA VERDE



FONTE: IPPUC (2016).

A OU Linha Verde representa um marco no planejamento urbano pelo porte e impacto da obra. Assim, para análise da operação, ela foi considerada como um projeto viário de grande porte incluído no contexto histórico dos planos urbanísticos para Curitiba (IPPUC, 2016).

O planejamento do sistema viário de Curitiba remonta à década de 1940, quando o Plano Agache instituiu o modelo “radial” de crescimento no sentido centro-periferia. O Plano Agache serviu de base para Planos Diretores subsequentes, pois estruturou grandes avenidas e setorizou as funções urbanas de acordo com o sistema de circulação. Até as décadas de 1940 e 1950 o modelo de planejamento foi o suficiente para atender ao crescimento populacional da cidade. A partir da década de 1950, porém, o crescimento acelerado da população urbana fez com que o modelo de circulação radial tivesse que ser revisto (IPPUC, 2016).

Durante a década de 1960, mais especificamente a partir do Plano Diretor de 1966, o modelo radial foi sistematicamente substituído pelo modelo linear de circulação e expansão urbana. O Plano Diretor de 1966 é considerado um marco do planejamento urbano de Curitiba pois suas diretrizes perduraram até a década de 1990. Pela primeira vez, definiu-se que as diretrizes de uso e ocupação do solo, do sistema viário e de transporte coletivo seriam integradas com o objetivo de induzir o crescimento urbano. O modelo linear previu a implantação dos Eixos Estruturais, que orientam até hoje tanto o crescimento da cidade quanto o adensamento construtivo, além de concentrar os principais eixos do transporte público (IPPUC, 2016).

Os Eixos Estruturais são formados por um sistema trinário em que cada via tem uma função específica. A via central serve ao transporte coletivo de massa, onde circulam ônibus do tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), e as vias laterais são destinadas prioritariamente ao veículo privado. Atualmente, os Eixos Estruturais induzem a ocupação, adensamento e expansão da cidade (IPPUC, 2016).

FIGURA 3 – EIXO ESTRURAL DA LINHA VERDE



FONTE: Gazeta do Povo (2010).

Durante a década de 1970 as diretrizes preconizadas pelo modelo de planejamento da década anterior foram mantidas. Apesar de não incentivada pela legislação em vigência, nesse período a ocupação urbana começa se direcionar para o entorno da BR-116, e continua pelas décadas subseqüentes (IPPUC, 2016).

Em 2015 ocorreu a última Revisão do Plano Diretor de Curitiba, cujo objetivo foi orientar crescimento da cidade para os próximos 10 anos, quando também foram definidas as áreas para aplicação do instrumento da Operação Urbana Consorciada. Entre os critérios a serem atendidos pelas OUCs estavam: localização do projeto nos Eixos Estruturais, em áreas que necessitam de revitalização ou qualificação e áreas de interesse para intensificação da ocupação urbana (IPPUC, 2016).

Não se previa, porém, o avanço da ocupação para além da BR-116, principal eixo rodoviário de Curitiba. Para mitigar seus efeitos indesejáveis, a Prefeitura Municipal desenvolveu dois projetos durante a década de 1990, o “BR-Vida” e o “BR-Cidade”. O projeto “BR-Vida” propôs a transposição da via, com alças e bolsões de acesso. Já o “BR-Cidade” buscou sua integração à malha urbana, transformando-a em avenida, com circulação de automóveis e transporte público, iluminação, paisagismo e passarelas para pedestres. O projeto também previu alterações no uso e ocupação do solo, induzindo o uso habitacional e comercial (IPPUC, 2016).

Por fim, a Operação Urbana da Linha Verde foi instituída pela lei nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011. O projeto previu a consolidação de um eixo de desenvolvimento para a cidade, com a requalificação da antiga BR-116 e seu entorno, hoje desativada no trecho da operação e considerada avenida urbana correspondente a um dos Eixos Estruturais da cidade (IPPUC, 2016).

FIGURA 4 – PERSPECTIVAS DO PROJETO PARA LINHA VERDE



FONTE: IPPUC (2016).

A principal fonte de financiamento estabelecida pela Prefeitura para realização da OU Linha Verde foi a venda de CEPAC. A lei que criou a operação previu uma quantidade determinada de títulos que poderiam ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento de obras e desapropriações necessárias. Quaisquer interessados em construir acima dos parâmetros impostos deveriam adquirir CEPACs, independentemente de serem proprietários ou não de terrenos inseridos no perímetro da intervenção. Assim, os títulos poderiam ser adquiridos não só por quem tivesse intenção de construir, mas também por quem quisesse comercializá-los (IPPUC, 2016).

Determinou-se que a coordenação do projeto seria responsabilidade do IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), sendo o Banco do Brasil o coordenador financeiro – responsável pelas operações de lançamento e venda de CEPACs – e a Caixa Econômica o agente fiscalizador de obras e da gestão financeira. Ao longo da operação, a Prefeitura de Curitiba captou recursos com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União. O custo total da obra foi estimado em R\$1,65 bilhões (SILVA, 2018).

Em relação à venda de CEPACs foi previsto um limite máximo de emissão de 4.830.00 títulos a um custo unitário inicial de R\$ 200,00. O primeiro leilão ocorreu em 2012, quando foram ofertados 300.000 certificados. A expectativa de arrecadação pela Prefeitura era de 60 milhões de reais. Foram arrecadados, porém, aproximadamente R\$28 milhões (SILVA, 2018).

O segundo leilão foi realizado em 2014, quando houve um reajuste do preço mínimo dos certificados para R\$325,00. A expectativa de arrecadação pela Prefeitura era de R\$ 39 milhões, dos quais R\$ 6,38 milhões foram adquiridos. A adesão ao segundo leilão foi ainda menor em relação ao primeiro, já que apenas 16% do valor esperado foi arrecadado (SILVA, 2018).

Em 2016, o terceiro leilão ofereceu 34.277 títulos. O valor mínimo de cada certificado foi novamente reajustado, desta vez para R\$336,00. Foram adquiridos somente 6.750, totalizando uma arrecadação de R\$2,2 milhões, sendo que a expectativa era de R\$11,5 milhões. Por fim, em 2017, outro leilão lançou 30.000 certificados e 7.619 foram adquiridos (SILVA, 2018).

TABELA 1 – ARRECADAÇÃO POR MEIO DE LEILÕES DE CEPACS

Ano do leilão	Valor mínimo do CEPAC (R\$)	Nº de CEPACs ofertados	Nº de CEPACs adquiridos	Expectativa de Arrecadação (R\$)	Arrecadação (R\$)	Porcentagem de CEPACs adquiridos x ofertados (%)
2012	200,00	300.000	141.588	60.000.000,00	27.942.674,88	47,19
2014	325,00	120.000	19.896	39.000.000,00	6.381.228,90	16,58
2016	336,00	34.277	6.750	11.517.072,00	2.237.971,68	19,69
2017	336,00	30.000	7.619	10.080.000,00	2.526.089,81	25,39
TOTAL		484.277	175.853	120.597.072,00	39.087.965,30	36,31

FONTE: SILVA (2018). Org.: A autora (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da lei que instituiu a OU Linha Verde ter sido aprovada em 2011, projetos para a rodovia começaram a ser pensados já na década de 1990. As primeiras obras na BR-116 tiveram início durante a gestão do então prefeito Beto Richa em 2007 e foram finalizadas em 2009, com treze meses de atraso. O resultado foi a transformação de parte da rodovia em avenida urbana, em um trecho de 9,4 km entre os bairros Pinheirinho e Jardim Botânico (SILVA, 2020).

Na gestão do então prefeito Gustavo Fruet (2013 – 2016) houve aceleração das obras e ampliação do projeto devido à Copa do Mundo de 2014, quando Curitiba sediou alguns jogos no estádio Joaquim Américo. As obras desse período fizeram parte dos compromissos assumidos pela Prefeitura com o Governo Federal, já que parte delas foram financiadas pelo PAC (Programa de Aceleração de Crescimento). Por acontecerem em um contexto de cidade sede de um megaevento esportivo, diferentemente de outras etapas do projeto, estas obras foram entregues dentro do prazo (SILVA, 2020).

Atualmente a parte da rodovia que causa maior conflito viário e cujas obras continuam em andamento está localizada no trecho norte da operação, especificamente no lote 3, entre a avenida Victor Ferreira do Amaral e a rua Fagundes Varela. As obras estão paralisadas desde novembro de 2015 devido a conflitos entre a Prefeitura e a empresa vencedora da licitação (SILVA, 2020).

Silva (2018), ao estudar a OU Linha Verde, verifica que a paisagem resultante das intervenções realizadas durante o projeto não condiz com aquela esperada pela Prefeitura, apresentada em prospecto lançado em 2016. Apesar da intenção de modificar usos e densidades construtivas, o perfil do entorno da rodovia se mantém majoritariamente horizontal e residencial. Desse modo, ainda não se cumpriu a expectativa de configuração da via como um Eixo Estrutural, de uso misto e edifícios adensados em altura. Tampouco pode-se observar uma tendência de desenvolvimento da área nesse sentido. Silva (2018), porém, leva em consideração que expectativa de efetivação do projeto por parte da Prefeitura era de 30 anos, logo é preciso considerar o período transcorrido desde a instituição da operação, em 2011, até o momento presente. (SILVA, 2018).

Em relação aos leilões de CEPACs, entre 2012 e 2017 quatro foram realizados. Como demonstrado anteriormente, a expectativa de arrecadação com a venda de títulos era de R\$ 120 milhões, sendo que o projeto todo foi estimado em R\$ 1,65 bilhões. Por fim, os leilões conseguiram angariar R\$ 39.000.000,00 dos R\$120.000.000,00 estimados, 175.853 certificados foram adquiridos contra 484.277 ofertados, ou seja, apenas 36,31%.

A comercialização de CEPACs abaixo da expectativa de arrecadação por parte Administração Pública e o atraso na finalização do projeto colocam em dúvida se os objetivos da OU Linha Verde foram alcançados. Silva (2018) demonstra que a municipalidade teve que buscar outras formas de financiamento (PAC, BID, União, AFD) justamente porque a captação de recursos pela venda de CEPACs ficou aproximadamente R\$ 15 milhões aquém do valor gasto em obras pela Prefeitura (SILVA, 2018).

A investigação dos motivos pelo insucesso financeiro do projeto para a Linha Verde deve buscar entender por que não houve interesse por parte do setor privado e do mercado imobiliário na compra de CEPACs. Segundo Silva (2018), o fato poderia

ser explicado por já existir em Curitiba áreas onde o coeficiente de aproveitamento no entorno de outros Eixos Estruturais é 4 ou 5, sendo que os proprietários de terrenos dessas áreas não precisam despende recursos para adquirir potencial construtivo (SILVA, 2018).

Segundo Fix (2009), via de regra, as Operações Urbanas Consorciadas só funcionam quando há expectativa por parte do mercado imobiliário de valorização dos terrenos inseridos no perímetro do projeto. Um dos efeitos dessa lógica é que as OUCs acabam sendo implantadas em lugares onde há previamente infraestrutura instalada, em detrimento de outros locais que necessitem de melhorias (FIX, 2009).

Por fim, Fix (2009) considera que as OUCs despertam o interesse político da administração pública pois reúnem em um mesmo projeto: possibilidade de investimento público e privado, novas regras de uso e ocupação do solo, legitimidade e um viés progressista de instrumento capaz de recuperar a mais valia urbana. Por esses mesmos motivos, elas podem vir a ser igualmente interessantes para o mercado imobiliário (FIX, 2009). Diferentemente do que Fix observou no caso da Operação Faria Lima, a Operação Linha Verde ainda não conseguiu captar o interesse da iniciativa privada.

Assim, pode-se dizer que o projeto para Linha Verde teve como coordenador o Estado, representado aqui pela Administração Pública Municipal, e como principais financiadores fundos estatais. Ao mesmo tempo, o projeto representa diversas rupturas no processo de planejamento e produção da cidade de Curitiba. Logo, além do porte, escala e custo, a OU Linha Verde pode ser considerada um GPU. O presente artigo se ateve às rupturas quanto ao porte da intervenção, a importância para o planejamento da cidade e as rupturas institucionais em decorrência dos arranjos entre os diversos agentes financiadores do projeto.

Por fim, a utilização de um instrumento da política urbana, previsto no Estatuto da Cidade, chamada Operação Urbana Consorciada não cumpriu com o objetivo de recuperação da mais valia gerada em decorrência do investimento público em melhorias urbanas. O Poder Público Municipal pretendia financiar a OU Linha Verde principalmente pela venda de CEPACs, o que não ocorreu. Logo, teve que recorrer a recursos de outras instituições, inclusive uma internacional, para dar cabo à obra. Assim, é possível concluir que, conforme preconizado por Fix (2009), mesmo que organizada a partir do Estado, é preciso interesse da iniciativa privada e do mercado imobiliário para que as Operações Urbanas tenham sucesso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CARDOSO, I. C. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”?. O social em questão, n. 29, Ano XVI, 2013.

FIX, M. Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". Caderno CRH (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA (IPPUC). Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, 2016. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/PROSPECTO/Prospecto_%2023_05_16.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

OLIVEIRA, F. L. de. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F.L.; CARDOSO, A.L.; COSTA, H.S.M.; VAINER, C.B. Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 66-89.

OLIVEIRA, F. L., NOVAIS, P. (orgs.). A Copa do Mundo e as Cidades: políticas, projetos e resistências. Niterói: EdUFF, 2014. p. 39-53.

ROYER, L. de O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. Cadernos Metrópole, v. 18, p. 33-52, 2016.

SÁNCHEZ, F. A Copa do Mundo, megaeventos e projeto de cidade: atores, escalas de ação e conflitos no Rio de Janeiro. In: SÁNCHEZ, F., BIENENSTEIN, G.;

SÁNCHEZ, F. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº16, p.31-49, jun. 2001.

SILVA, M. B. L. Os grandes projetos e as políticas de desenvolvimento urbano: estudo sobre a Operação Urbana Linha Verde em Curitiba. 107 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SILVA, R. Em obras há 13 anos, Linha Verde será concluída somente em 2022. Plural, 12 jul. 2020. seção Vizinhança. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/em-obras-ha-13-anos-linha-verde-sera-concluida-so-em-2022>>. Acesso em: 06 set. 2020.

SMOLKA, M. O. Capítulo 1: A urbanização na América Latina e o argumento em favor da recuperação de mais-valia fundiária. In: Recuperação de mais-valia fundiária na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. p.4-12.

STROHER, L. E. M. Operações Urbanas Consorciadas com CEPAC: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?. Cadernos Metrópole, v. 19, n.39, p. 455-477, 2017.